

Поняття, зміст та види процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

Роман Вікторович Миронюк*

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
Дніпро, Україна*

**e-mail: mironyuk1977@ukr.net*

Станіслава Анатоліївна Миронюк

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
Дніпро, Україна*

Анотація

Актуальність тематики зумовлено дослідженням різних форм і процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як альтернативних судовій процедурі розгляду цієї категорії спорів, що потребує значно більшого публічного ресурсу. Мета дослідження полягає у здійсненні наукового аналізу правової природи досудових процедур вирішення публічно-правових спорів, їх різновидів, а також обґрунтуванні пропозицій щодо їх удосконалення. Завданнями дослідження є проведення теоретико-правового аналізу поняття та змісту «адміністративних процедур», визначення поняття «процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів», з'ясування її змісту та видів. Досягнення окресленої мети та виконання поставлених завдань стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, зокрема діалектичного методу, застосування якого дозволило всебічно розкрити природу «адміністративної процедури» як форми досудового врегулювання адміністративно-правового спору, а також простежити генезу цього явища; формально-юридичний метод використовувався для встановлення змісту правових норм та аналізу практики їх застосування судами. У результаті дослідження встановлено, що під процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів слід розуміти законодавчо визначену послідовність дій суб'єкта владних повноважень або іншої уповноваженої особи, спрямовану на вжиття заходів щодо вирішення адміністративно-правового спору в позасудовому порядку. Виокремлено такі альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) адміністративну процедуру розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) процедуру оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіацію – позасудову процедуру

врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів відповідно до Податкового кодексу України; 5) процедуру адміністративного оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України. Доведено, що найбільш повно зміст цієї процедури визначений у Законі України «Про адміністративну процедуру», що дає підстави виокремити такі її стадії: ініціювання адміністративного провадження (звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень) та подання такої скарги безпосередньо суб'єкту, який наділений повноваженнями щодо її розгляду або через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження щодо її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляду та вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання прийнятого акта. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення норм Закону України «Про медіацію», що регулюють процедуру позасудового вирішення публічно-правових спорів, шляхом визначення та змістовного наповнення стадій такої процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура; адміністративно-правовий спір; процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; адміністративне оскарження; медіація.

Concept, Content and Types of Procedures for Pre-Court Settlement of Administrative and Legal Disputes

Roman V. Myroniuk*

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Dnipro, Ukraine*

**e-mail: mironyk1977@ukr.net*

Stanislava A. Myroniuk

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Dnipro, Ukraine*

Abstract

The topicality of the topic is due to the study of various forms and procedures of pre-trial settlement of administrative-legal disputes as alternatives to the judicial procedure for consideration of this category of disputes, which requires a much larger public resource. The purpose of the study is to carry out a scientific analysis of the legal nature of pre-trial procedures for resolving public-law disputes, their types, as well as substantiating proposals for their improvement. The tasks of the research are to carry out a theoretical-

legal analysis of the concept and content of "administrative procedures", to define the concept of "procedures for pre-trial settlement of administrative-legal disputes", to clarify its content and types. Achieving the outlined goal and fulfilling the set tasks became possible thanks to the use of a complex of methods of scientific knowledge, in particular the dialectical method, the use of which made it possible to comprehensively reveal the nature of "administrative procedure" as a form of pre-trial settlement of an administrative-legal dispute, as well as to trace the genesis of this phenomenon; the formal legal method was used to establish the content of legal norms and analyze the practice of their application by courts. As a result of the study, it was established that the procedure for pre-trial settlement of administrative-legal disputes should be understood as a legally defined sequence of actions of a subject of authority or another authorized person aimed at taking measures to resolve an administrative-legal dispute out of court. The following alternative procedural forms of pre-trial and out-of-court settlement of administrative-legal disputes are singled out: 1) administrative procedure for consideration of complaints against decisions, actions or inaction of subjects of authority, in accordance with the Law of Ukraine "On Appeals of Citizens"; 2) the procedure for appealing an administrative act of a subject of authority, in accordance with the Law of Ukraine "On Administrative Procedure"; 3) mediation – an out-of-court procedure for the settlement of a public-law conflict (dispute), which is carried out with the help (mediation) of a mediator; 4) reaching a tax compromise when resolving tax disputes, in accordance with the Tax Code of Ukraine; 5) the procedure for administrative appeal of decisions in cases of administrative offenses, in accordance with the procedure specified by the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Customs Code of Ukraine. It has been proven that the most complete content of this procedure is defined in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which gives reasons to distinguish the following stages of it: initiation of administrative proceedings (complaint and decision, action or inaction of the subject of authority) and filing of such a complaint directly to the entity authorized to consider it or through the Centers for the provision of administrative services; accepting, registering a complaint and opening proceedings for its consideration; investigation of the circumstances of the case and collection of evidence; consideration and resolution of the case; making a decision in a case in the form of an administrative act; bringing the administrative act to the attention of the applicant; ensuring the implementation of the adopted act. Proposals to improve the norms of the Law of Ukraine "On Mediation", which regulate the procedure for out-of-court settlement of public-law disputes by defining and meaningfully filling the stages of such a procedure, are substantiated.

Keywords: administrative procedure; administrative and legal dispute; procedure for pre-trial settlement of administrative and legal disputes; administrative appeal; mediation.

Вступ

Звернення до адміністративного суду з метою оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є виключним способом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, встановлення законності та справедливості. Водночас чимала кількість публічно-правових конфліктів,

які породжують адміністративно-правові спори, створює значне перевантаження діяльності адміністративних судів, система яких не може бути безмежною. На виконання вимог щодо наближення напрямів діяльності України до стандартів Європейського Союзу 30 вересня 2019 р. Указом Президента України № 722/2019 було затверджено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, однією з яких визначено необхідність зменшення навантаження на суди шляхом запровадження більш широкої процедури досудового врегулювання як приватноправових, так і публічно-правових спорів. Частково на досягнення такої мети 17 лютого 2022 р. було прийнято Закон України № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», який набирає чинності 15 грудня 2023 р. У ньому систематизовано й конкретизовано процедуру розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів у цілому і щодо розгляду скарг на дії, рішення та бездіяльність суб'єктів владних повноважень зокрема.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в Україні формується систематизоване законодавче поле для правового регулювання процедур досудового розгляду та вирішення публічно-правових спорів, що, з одного боку, розвантажить систему адміністративного судочинства, а з іншого – забезпечить швидке та, сподіваємось, справедливе вирішення публічно-правових спорів у позасудовому (адміністративному) порядку, відповідно, ця сфера публічних відносин потребує наукового аналізу та розвитку.

Перевагами досудового врегулювання адміністративно-правового спору над судовим порядком є: вирішення спору в короткий строк шляхом досягнення компромісу та відмови від тривалого судового процесу; економія ресурсів (відсутності сплати судового збору, уникнення витрат на правову допомогу адвоката) та часу; розвантаженість діяльності судів та ін. Тому інтерес як юристів-практиків, так і науковців до необхідності становлення й належного правового забезпечення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є очевидним.

Науковий доробок дослідження адміністративних процедур у цілому і щодо досудового (позасудового) вирішення публічно-правових спорів становлять роботи таких дослідників: В. М. Бевзенко, А. Г. Бортнікової, І. В. Бойко, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенко, Р. В. Миронюка, Д. В. Лученка, Н. Б. Писаренко, В. П. Тимошука, О. Д. Сидельнікова, А. М. Школика та ін. Водночас дискусії щодо правової природи досудових процедур вирішення публічно-правових спорів, їх різновидів, а також ефективності їх впровадження тривають та зумовлюють потребу в поглибленому їх науковому аналізі, що й обумовлює

мету дослідження в межах цієї наукової публікації, – з'ясування сутності та змісту процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і завдань дослідження: здійснення теоретико-правового аналізу поняття та змісту «адміністративних процедур», визначення поняття «процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів», з'ясування її змісту та видів.

Матеріали та методи

Виходячи з окресленого предмета дослідження, нами було обрано комплексний підхід до застосування методів наукового пошуку. Методологічну основу дослідження становить діалектичний метод, застосування якого дало змогу всебічно розкрити природу «адміністративної процедури» як форми досудового врегулювання адміністративно-правового спору, а також простежити генезу цього явища. Формально-юридичний метод використовувався для встановлення змісту правових норм та аналізу практики їх застосування судами. Застосування формально-логічного методу стало підґрунтям для виявлення недоліків у національному праворегулюванні та пошуку шляхів їх подолання.

Результати та обговорення

Аналіз наукової дискусії щодо сутності, змісту та видів адміністративних процедур

Наукові дискусії щодо сутності, змісту та видів адміністративних процедур тривали давно, однак активізувалися від початку прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та запровадження адміністративного судочинства [1]. Оскільки в КАСУ в ст. 4 дано визначення «судового процесу як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства», то судова теорія адміністративних процедур втратила свою актуальність і було започатковано дискусію щодо адміністративних процедур, які існують поза судовим адміністративним процесом, що стало поштовхом до формування адміністративно-процедурного права або «публічного права адміністративних процедур».

На сьогодні існує низка як близьких за своєю сутністю, так і кардинально протилежних тлумачень поняття «адміністративна процедура». Чітке розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» було наведено А. Т. Комзюком, В. М. Бевзенком і Р. С. Мельником ще в 2007 р., які вказують, що «адміністративний процес – правова категорія, яка має місце виключно в межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду; а адміністративна процедура – це правова категорія виключно позасудового характеру» [2, с. 12]. Вітчизняний дослідник адміністративних

процедур та один із розробників Закону України «Про адміністративну процедуру» В. Тимошук визначає адміністративну процедуру як «визначений законодавством порядок розгляду й вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [3, с. 211]. Інші дослідники в межах наукових досліджень наводять визначення «адміністративних процедур». Зокрема, О. С. Лагода визначає адміністративну процедуру як «установлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [4, с. 4]. Ю. Ю. Басова зазначає, що під адміністративними процедурами варто розуміти «встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору» [5, с. 123]. О. М. Буханевич визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів» [6, с.130]. Н. Л. Губерська приходить до висновку, що «адміністративна процедура – це нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосуванням заходів примусу» [7, с. 24]. О. В. Левченко теж уособлює адміністративну процедуру зі «здійснюваною суб'єктом публічної адміністрації сукупністю процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин» [8, с. 110]. На думку В. В. Галунька, адміністративна процедура – це «встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [9, с. 224]. Т. О. Коломоець, Р. В. Миронюк, А. А. Шарая приходять до висновку, що в адміністративно-правовій науці домінує думка, згідно з якою адміністративні процедури – це визначений законом порядок розгляду органами виконавчої влади адміністративних справ [10, с. 99]. Також переконливою є позиція І. В. Бойко, яка зауважує, що на формування новітнього вітчизняного сприйняття сутності адміністративної процедури вплинула німецька доктрина адміністративного права, в якій поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес»

чітко розділені: у німецькому праві адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією, натомість адміністративно-процесуальні норми призначені для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами [11, с. 19]. На її думку, адміністративна процедура – це «структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [12, с. 22].

Сприймаючи у цілому думку щодо відмежування адміністративної процедури від судового адміністративного процесу, поняття адміністративної процедури є набагато ширшим, ніж прийняття адміністративним органом адміністративного акта. У розширеному розумінні під адміністративною процедурою слід розуміти діяльність суб'єкта владних повноважень або уповноваженої ним особи, спрямовану на розгляд звернень фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення реалізації їх прав шляхом останніх (адміністративно-обслуговуюча функція), або діяльність, спрямована та реалізацію суб'єктом владних повноважень контрольних повноважень щодо перевірки забезпечення законності в певній сфері або галузі та притягнення осіб до відповідальності (контрольна та адміністративно-деліктна функція).

Окремим питанням є виокремлення різновидів адміністративних процедур з урахуванням відповідних критеріїв їх градації. Узагальнюючи позицію більшості науковців, В. Галуцько, П. Діхтієвський та О. Кузьменко здійснюють поділ адміністративних процедур за такими критеріями: 1) залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють: заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів; втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав; 2) залежно від сутності є такі адміністративні процедури: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо [9, с. 20].

Д. М. Лук'янець слушно зауважує, що «зміст адміністративних процедур включає сукупність послідовно здійснюваних дій, спрямованих на вирішення конкретної адміністративної справи, яку в теорії адміністративного права прийнято називати стадіями адміністративної процедури (стадіями провадження)» [13, с. 340]. Не вдаючись до аналізу різних критеріїв поділу адміністративних процедур на стадії, наведемо їх уніфіковану систему

поділу, яка дає можливість у межах будь-якої процедури виокремити такі стадії: ініціювання провадження; початок провадження і підготовка справи до вирішення; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляд та вирішення справи; оформлення адміністративного акта, доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб, виконання прийнятого рішення; перегляд адміністративного акта. У попередніх наших дослідженнях ми дійшли висновків, що в результаті будь-якої адміністративної процедури, зокрема щодо реєстрації подій, діяльності, фактів, надання дозволів, ліцензій, притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, суб'єктом владних повноважень приймається рішення, яке оформлюється у формі адміністративного акта, що є обов'язковим для виконання і супроводжується у разі відмови від виконання застосуванням адміністративного примусу. Зокрема, названі види діяльності фактично складаються з низки дуже схожих (типових) процесуальних дій з прийняття цього акта, які об'єднуються у стадії, зокрема: реєстрація заяви, порушення провадження, збирання доказів та матеріалів, їх розгляд та прийняття рішення, однак у кожному виді діяльності вони різні за змістом, що й зумовило необхідність їх відокремлення від типової судової процесуальної діяльності та набуття юридичної форми «процедури», або «адміністративної процедури» [14, с. 5]. До ознак, які уможливають об'єднання окремих дій в одну стадію адміністративної процедури, Н. Л. Губерська відносить: «наявність специфічного процесуального завдання; особливе коло суб'єктів; наявність певної кількості послідовних процесуальних дій, об'єднаних у відповідні етапи; здійснення юридичних процесуальних дій у певній логічній послідовності та у відповідних часових межах; оформлення результатів здійснених дій у юридичних документах; наявність зв'язку між попередніми й наступними стадіями, який забезпечує необхідну послідовність розвитку адміністративного провадження та дає можливість перевірки здійснення окремих стадій» [15, с. 14].

На основі визначення сутності адміністративної процедури, з урахуванням завдань дослідження, наведемо власне визначення поняття процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як визначену законом послідовність дій суб'єкта владних повноважень або іншої уповноваженої особи, спрямовану на вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту) в позасудовому порядку.

Проблема узгодження адміністративних процедур із процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та шляхи її вирішення

Процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів включає такі стадії: звернення однієї сторони або сторін спору до суб'єкта,

уповноваженого його розглядати; розгляд звернення, зібрання доказів, проведення переговорів, досягнення компромісів; винесення рішення в результаті розгляду звернення; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення виконання рішення.

Нижче на виконання завдань дослідження в межах цієї статті систематизуємо процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів та розкриємо їх сутність. Аналіз законодавства та практики його застосування дають можливість виокремити такі альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) здійснення адміністративних процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) здійснення адміністративних процедур оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіації – позасудова процедура врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів відповідно до Податкового кодексу України; 5) адміністративне оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України.

Найбільш сучасним нормативним актом, який закладає основи досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів, є Закон України «Про адміністративну процедуру», прийнятий 17 лютого 2022 р. (реєстраційний номер 3475) [16], який Президент України підписав 13 червня 2022 р. Цей Закон набирає чинності 15 грудня 2023 р. У ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що під «адміністративною процедурою слід вважати визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом» [16]. Ним закладено правові засади сутності та загального порядку здійснення адміністративних процедур; визначено принципи адміністративної процедури її учасників; розкрито сутність стадій адміністративної процедури; визначено процедуру вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, а розд. VI «Адміністративне оскарження» регламентує особливості оскарження прийнятого суб'єктом владних повноважень адміністративного акта в результаті адміністративної процедури,

а саме: право на оскарження, суб'єкт розгляду скарги, форму та зміст скарги, порядок її подання та розгляду. Попри високий рівень систематизації адміністративно-процедурних норм, цей Закон тільки частково регламентує процедуру досудового вирішення публічно-правового спору, предметом якого насамперед є рішення суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акта, сама його сутність вказує на те, що ним передусім регламентовано процедуру розгляду адміністративних справ, пов'язаних зі зверненням громадян або юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень з метою отримання адміністративної послуги, і законом урегульовано процедуру надання такої послуги. Тобто цим Законом тільки частково регламентовано порядок здійснення так званих «конфліктних адміністративних проваджень» як проваджень, пов'язаних з поданням та розглядом скарг на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а отже, тих які становлять основу досудового порядку вирішення публічно-правових спорів. Цей Закон регламентує загальну адміністративну процедуру, в тому числі щодо досудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів, яка включає такі стадії: ініціювання адміністративного провадження (звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних поноважень) та подання такої скарги безпосередньо суб'єкту, який наділений повноваженнями щодо її розгляду або через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження з її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляду та вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання прийнятого акта.

На наше переконання, дещо інша процедура досудового вирішення адміністративно-правового спору урегульована адміністративно-деліктним законодавством, основу якого становлять Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП); Митний кодекс України; Податковий кодекс України та ін. Зокрема, розділами 3–5 КУпАП, які включають понад 100 статей, регламентовано процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення, а особливо позасудову процедуру оскарження рішення суб'єкта владних повноважень у формі застосування адміністративного акта – постанови у справі про адміністративне правопорушення про застосування адміністративного стягнення [17, с. 55–56]. Тут слід зазначити, що аналіз змісту гл. 24 КУпАП дає можливість зробити висновок про відсутність належного правового регулювання процедури досудового перегляду рішення у справі про адміністративне правопорушення, однак практика застосування адміністративно-деліктного законодавства вказує, що скарга

на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядається у порядку загального провадження щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення, відповідно, таке провадження включає в себе такі стадії: прийняття скарги та направлення її суб'єкту, уповноваженому здійснювати її розгляд; прийняття та реєстрація скарги; оцінка доказів, наведених у скарзі, та зібрання інших доказів; розгляд справи та винесення рішення (адміністративного акта); доведення рішення до заявника; забезпечення виконання рішення. Так, відповідно до ст. 293 КУпАП, «орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [18].

Слід звернути увагу на те, що досить слабкою з огляду на нормативно-правове регулювання є процедура позасудового вирішення публічно-правових спорів шляхом звернення до медіатора, яка урегульована Законом України «Про медіацію», що був прийнятий 16 листопада 2021 р. [19]. Відповідно до цього Закону, «медіація – це позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів» [19]. Закон «Про медіацію» визначив правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі адміністративних справ. Попри те, що цей Закон регламентує процедуру медіації як одного із досудових (позасудових) способів вирішення публічно-правового спору, цю процедуру не можна віднести до адміністративних процедур, наведених вище, адже медіатор не є суб'єктом, наділеним владними повноваженням, тому доцільність процедури медіації в адміністративних, як і в кримінальних, справах ставиться іноді під сумнів, хоча така процедура ще не має значної практики для того, щоб оцінювати її ефективність, однак, має свої перспективи та право на існування як альтернативної процедури досудового вирішення публічно-правових спорів. З метою удосконалення процедури медіації, в тому числі і щодо позасудового вирішення адміністративно-правового спору,

в даному Законі доцільно більш детально регламентувати стадії процедури медіації, а саме визначити порядок: реєстрації заяви про вирішення спору засобом медіації (запровадження реєстру звернень до медіатора); укладання договору на проведення медіації; відкриття медіатором провадження у справі; збирання та оцінки доказів у справі; проведення переговорів та інших процедурних дій, спрямованих на вирішення спору; прийняття рішення в результаті розгляду справи; забезпечення виконання прийнятого рішення. В іншому випадку процедура медіації не матиме належного розвитку при позасудовому вирішенні спорів, оскільки Закон є базовим і закладає лише правові основи медіації, а не регламентує її процедуру.

Висновки

На підставі дослідження встановлено, що під процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів слід розуміти законодавчо визначену послідовність дій суб'єкта владних повноважень або іншої уповноваженої особи, спрямовану на вжиття заходів щодо вирішення адміністративно-правового спору в позасудовому порядку. Слід виокремити такі альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) адміністративна процедура розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіація – позасудова процедура врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів відповідно до Податкового кодексу України; 5) адміністративне оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України.

Доведено, що найбільш повно зміст цієї процедури визначений у Законі України «Про адміністративну процедуру», що дає підстави виокремити такі її стадії: ініціювання адміністративного провадження (звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень) та подання такої скарги безпосередньо суб'єкту, який наділений повноваженнями щодо її розгляду, або через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження по її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляд та вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання

прийнятого акта. Зміст процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, що виникають при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення, регламентовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України; Податкового кодексу України. Наголошено на необхідності удосконалення норм Закону України «Про медіацію», що регулюють процедуру позасудового вирішення публічно-правових спорів, шляхом визначення та змістовного наповнення стадій такої процедури.

Список використаних джерел

- [1] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.06.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
- [2] Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
- [3] Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
- [4] Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2007. 21 с.
- [5] Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11. Т. 1. С. 121–123.
- [6] Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
- [7] Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 34 с.
- [8] Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2(8). С. 106–111.
- [9] Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс : навч. посіб. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
- [10] Коломоєць Т. О., Миронюк Р. В., Шарая А. А. Сутність та зміст процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 538–542. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/128>.
- [11] Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
- [12] Boiko I. V., Zuma O. T., Mekh Yu. V., Soloviova O. M., Somina V. A. Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Winter 2019. Vol. 10. No. 7. P. 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [13] Luk'yanets D., Markova O., Gurzhi T., Petritskyi A. Conceptual model of administrative procedure for Ukraine. *Astra Salvensis*. 2022. Year X, No. 1, P. 329-346. URL: <https://astrasalvensis.eu/blog/mdocs-posts/20-dmytro-lukyanets-olena-markova-taras->

gurzhi-andrii-petrivskyi-conceptual-model-of-administrative-procedure-for-ukraine (last accessed: 21.10.2023).

- [14] Миронюк Р. В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 4–9. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/myroniuk_9.pdf (дата звернення: 21.10.2023).
- [15] Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 11–15.
- [16] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
- [17] Миронюк Р. В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія і практика реалізації : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2014. 396 с.
- [18] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення: 07.11.2023).
- [19] Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 51.

References

- [1] Administrative Judicial Code of Ukraine. (June 6, 2005). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 35-37, art. 446.
- [2] Komziuk, A.T., Bezvenko, V.M., & Melnyk, R.S. (2007). *Administrative Process of Ukraine* Kyiv: Pretsedent.
- [3] Tymoshchuk, V.P. (2010). *Administrative Acts: the Procedure for Adoption and Termination*. Kyiv: Konus-Yu.
- [4] Lahoda, O.S. (2007). *Administrative Procedure: Theory and Practice of Application*. Ph.D. Thesis. Irpin: National University of the State Tax Service of Ukraine.
- [5] Basova, Yu.Yu. (2014). Theoretical and legal analysis of the concept of "administrative procedure". *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*, 11, 1, 121-123.
- [6] Bukhanevych, O.M. (2015). The concept and essence of the procedure for providing administrative services. *Law and Society*, 5, 126-131.
- [7] Huberska, N.L. (2016). *Administrative procedures in the field of higher education* Ph.D. Thesis. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [8] Levchenko, O.V. (2015). Administrative procedure as a legal form of providing administrative services: concepts, features and correlation with related legal concepts. *Subcarpathian Law Herald*, 2(8), 106-111.
- [9] Halunko, V., Dikhtiiivskyi, P., & Kuzmenko, O. (2018). *Administrative law of Ukraine. Full course*. Kherson: OLDI-PLIuS.
- [10] Kolomoiets, T.O., Myroniuk, R.V., & Sharaia, A.A. (2022). The essence and content of the procedure for pre-trial settlement of administrative-legal disputes. *Legal Scientific Electronic Journal*, 12, 538-542. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/128>.
- [11] Boiko, I.V., Zyma, O.T., & Soloviova, O.M. (2017). *Administrative procedure: lecture notes*. I.V. Boiko (Ed.). Kharkiv: Pravo.
- [12] Boiko, I.V., Zyma, O.T., Mekh, Yu.V., Soloviova, O.M., & Somina, V.A. (2019). Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of*

Advanced Research in Law and Economics, 10(7), 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).

- [13] Lukyanets, D., Markova, O., Gurzhi, T., & Petritskyi, A. (2022). Sonceptual model of administrative procedure for Ukraine. *Astra Salvensis*, X, 1, 329-346. Retrieved from <https://astrasalvensis.eu/blog/mdocs-posts/20-dmytro-lukyanets-olena-markova-taras-gurzhi-andrii-petrtskyi-conceptual-model-of-administrative-procedure-for-ukraine>.
- [14] Myroniuk, R.V. (2014). Modern scientific approaches to determining the place of administrative procedural law and process in the system of administrative law. *Journal of East European Law*, 9, 4-9. Retrieved from http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/myroniuk_9.pdf.
- [15] Huberska, N.L. (2015). Stages of administrative procedures: concepts and types. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 32(3), 11-15.
- [16] Law of Ukraine No. 2073-IX "About the Administrative Procedure". (February 17, 2022). (2022). *Official Gazette of Ukraine*, 4, art. 19.
- [17] Myroniuk, R.V. (2014). *Legal status of subjects of the administrative-delict process: theory and practice of implementation*. Dnipropetrovsk: Lira LTD.
- [18] Code of Ukraine on Administrative Offenses. (December 7, 1984). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
- [19] Law of Ukraine No. 1875-IX "On Mediation". (November 11, 2021). (2022). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 7, art. 51.

Роман Вікторович Миронюк

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
49000, просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
e-mail: mironyk1977@ukr.net
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9620-5451>

Станіслава Анатоліївна Миронюк

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
49000, просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
e-mail: slava_M1979@ukr.net
ORCID <https://orcid.org/000-0001-6462-2173>

Roman V. Myroniuk

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Administrative Law,
Process and Administrative Activities
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
49000, 26, Gagarin Avenue, Dnipro, Ukraine
e-mail: mironyk1977@ukr.net
ORCID 0000-0002-9620-5451

Stanislava A. Myroniuk

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Tactics - Special Training
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
49000, 26 Gagarin Avenue, Dnipro, Ukraine
e-mail: slava_M1979@ukr.net
ORCID 000-0001-6462-2173

Рекомендоване цитування: Миронюк Р. В., Миронюк С. А. Поняття, зміст та види процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 128–143. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291781>.

Suggested Citation: Myroniuk, R.V., & Myroniuk, S.A. (2023). Concept, Content and Types of Procedures for Pre-Court Settlement of Administrative and Legal Disputes. *Problems of Legality*, 163. 128-143. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291781>.

Статтю подано / Submitted: 24.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 07.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023